



KEWENANGAN GUBERNUR DALAM MUTASI JABATAN DI LINGKUNGAN PEMERINTAH ACEH

Mudfar Alianur

Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala
Jln. Jendral Sudirman Komplek Bukit Permai X No.60
Desa Gue Gajah Kecamatan Darul Imarah Aceh Besar
e-mail : ufar13@yahoo.co.id

Faisal A. Rani

Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala
Jl. Putroe Phang No. 1, Darussalam, Banda Aceh - 23111

Eddy Purnama

Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala
Jl. Putroe Phang No. 1, Darussalam, Banda Aceh - 23111

Abstrak - Pasal 71 ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang yang mana Gubernur atau Wakil Gubernur, Bupati atau Wakil Bupati, dan Walikota atau Wakil Walikota dilarang melakukan penggantian pejabat 6 (enam) bulan sebelum tanggal penetapan pasangan calon sampai dengan akhir masa jabatan kecuali mendapat persetujuan tertulis dari Menteri. Tujuan penelitian untuk mengetahui pergantian yang dilakukan Gubernur terhadap Pejabat Eselon II Pemerintah Aceh dan mengetahui larangan pergantian pejabat oleh Undang-Undang No 10 Tahun 2016 telah membatasi jabatannya. Metode penelitian yang digunakan adalah jenis penelitian hukum normatif (*yuridis normatif*) yakni penelitian yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif dengan pendekatan yang digunakan adalah Pendekatan Perundang-Undangan, Pendekatan Konseptual dan Pendekatan Kasus. Hasil penelitian menunjukkan kepala daerah (Gubernur atau Wakil Gubernur, Bupati atau Wakil Bupati, dan Walikota atau Wakil Walikota) dilarang melakukan penggantian pejabat 6 (enam) bulan sebelum tanggal penetapan pasangan calon sampai dengan akhir masa jabatan kecuali mendapat persetujuan tertulis dari Menteri.

Kata Kunci : Kewenangan Gubernur, Undang-Undang

Abstract - Article 71 verse (2) of the Act Number 10, 2016 on the change of the Act Number 1, 2015 on the Determination of the Replacement of Government Regulation Number 1, 2014 on the Election of Governor, Head of District and Mayor becomes the Act which is the Governor or vice governor, head of district, or vice of the head of district and major and vice of major is forbidden to replace the high rank official 6 (six) months before the date of its determination of the candidate couples till the end of the power except it has an approval written from the minister, This research aims to know the position changing of echelon II of

Aceh Government and to know the ban on the official movement under the Act Number 10, 2016 has limited the power of the Governor that This is juridical normative legal research by focusing on the problems posed in this research, which are on exploring the implementation of the principles or norms in existing laws by applying statutory approach, and it applies conceptual approach by the implementation of conceptual approach. The research shows that the Head of Regions (Governor or vice Governor, Head of District of vice of the Head of District, Major or vice of Major) is forbidden to change high official ranks 6 (six) months before the date of the determination of candidate couple till the end of the power except it has a written approval from the Minister.

Keywords : Governor, Power, Act

PENDAHULUAN

Pasal 18 Ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Indonesia Tahun 1945 Amandemen ke-4 menyatakan bahwa Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Propinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis melalui pemilihan umum Kepala Daerah di Daerah masing-masing. Dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah sesuai dengan asas otonomi daerah, pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan urusan pemerintah pusat.¹

Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) merupakan landasan yang kuat untuk menyelenggarakan otonomi dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggungjawab kepada Gubernur dan Bupati/Walikota sebagai kepala untuk mengurus daerahnya masing-masing dengan memperhatikan asas desentralisasi, asas dekonsentrasi serta tugas pembantuan. Kewenangan pemerintahan yang diberikan kepada daerah dimaksudkan sebagai upaya untuk mendorong daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingannya sendiri berdasarkan peraturan perundang-undangan.²

Pasal 1 angka 3 Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Negara Kesatuan

¹ Ateng Syafrudin, *Pengaturan Koordinasi Pemerintahan Di Daerah*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993. hlm.3

² Widjaja HAW, *Penyelenggaraan otonomi di Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005. hlm. 86.

Republik Indonesia (NKRI) sebagai negara kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Desentralisasi merupakan penyerahan segala urusan, baik pengaturan dalam pembuatan peraturan perundang-undangan, maupun penyelenggaraan pemerintah dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk menjadi urusan rumah tangga sendiri.

Desentralisasi pemerintahan yang pelaksanaan diwujudkan dengan pemberian otonomi kepada daerah guna mencapai hasil penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan. Dengan demikian daerah perlu diberikan wewenang untuk melaksanakan berbagai urusan pemerintahan sebagai urusan rumah tangganya, serta sekaligus memiliki pendapatan daerah.³

Menurut Jimly Asshiddiqie penyelenggaraan otonomi daerah menekankan pentingnya prinsi-prinsip demokrasi, peningkatan peran serta masyarakat, dan pemerataan keadilan dengan memperhitungkan berbagai aspek yang berkenaan dengan potensi dan keanekaragaman antar daerah. Dalam arti bahwa dalam penyelenggaraan kebijakan otonomi daerah, menyangkut pengalihan kewenangan dari pemerintahan ke masyarakat, yang diharapkan dapat tumbuh dan berkembang keprakarsaan dan kemandiriannya dalam iklim demokrasi dewasa ini.⁴

Gubernur sebagai kepala daerah yang memimpin suatu provinsi sekaligus sebagai wakil Pemerintah di wilayah propinsi yang bersangkutan, dalam pengertian untuk menjembatani dan memperpendek rentang kendali pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintah termasuk dalam pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan pada strata pemerintahan kabupaten dan kota. Wakil pemerintah sebagaimana dimaksud adalah perangkat pemerintah pusat dalam rangka dekonsentrasi. Daerah harus mengatur dan mengurus sendiri pemerintahannya menurut asas otonomi daerah dan tugas

³ Deddy Supriady B. dan Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah* PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2002, hlm.1

⁴ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010 hlm 224.

pembantuan. Hal ini dimaksudkan untuk mempertahankan prinsip demokrasi, serta kekhususan suatu daerah yang masih dalam sistem NKRI.

Provinsi Aceh merupakan bagian dari NKRI yang mendapatkan keistimewaan sebagai daerah otonom yang memiliki kekhususan di dalam berbagai bidang tertentu dalam menjalankan penyelenggaraan pemerintahan, oleh karena itu, Aceh menggunakan Undang Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

Pasal 1 angka 2 Undang Undang Pemerintahan Aceh disebutkan Aceh adalah daerah provinsi yang merupakan kesatuan masyarakat hukum yang bersifat istimewa dan diberi kewenangan khusus untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang dipimpin oleh seorang Gubernur.

Pegawai Negeri Sipil bagi sebuah instansi pemerintah di daerah merupakan komponen yang penting dalam aktivitas suatu instansi, karena dalam memberikan pelayanan pada publik dan menyelenggarakan pembangunan lebih banyak dilakukan oleh pegawai yang berhubungan langsung dengan pelayanan tersebut, untuk itu diperlukan kinerja pegawai yang optimal guna mendukung pelaksanaan tugas instansi yang bersangkutan sehingga seluruh rencana yang ditargetkan Instansi tersebut dapat tercapai.⁵

Undang Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian yang disertai tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau disertai tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan, pegawai negeri sipil yang selanjutnya disingkat PNS adalah warga negara indonesia yang memenuhi syarat tertentu diangkat sebagai pegawai ASN (Aparatur Sipil Negara) secara tetap oleh pejabat pembina untuk menduduki jabatan pemerintahan.

⁵ W. Ridwan Tjandra, *Hukum Administrasi Negara*, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta, 2008. hlm 89.

Pemerintah melaksanakan pembinaan manajemen pegawai negeri sipil daerah dalam satu kesatuan penyelenggaraan manajemen pegawai negeri sipil secara nasional. Manajemen pegawai negeri sipil daerah tersebut meliputi penetapan formasi, pengadaan, pengangkatan, pemindahan, pemberhentian, penetapan, tunjangan, kesejahteraan, hak dan kewajiban kedudukan hukum, pengembangan kompetensi, dan pengendalian jumlah. Khusus di daerah Provinsi Aceh hal ini dilakukan oleh Gubernur di lingkungan Pemerintah Aceh sesuai dengan peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.

Pasal 71 ayat (2) Undang-Undang nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Penganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menegaskan bahwa Gubernur atau wakil Gubernur, Bupati atau wakil Bupati dan walikota atau wakil walikota dilarang melakukan pergantian pejabat 6 (enam) bulan sebelum penetapan pasangan calon sampai dengan akhir masa jabatan, kecuali mendapatkan persetujuan tertulis dari menteri dalam negeri.

Undang-Undang Pemerintah Aceh (UUPA) tidak terdapat aturan yang mengatur mengenai larangan pergantian pejabat dalam hal masa jabatan kepala daerah atau wakil kepala daerah akan berakhir. Namun dalam hal ini Gubernur Aceh telah melakukan mutasi berdasarkan Keputusan Gubernur Aceh Nomor: PEG 821.22/004/2017 tanggal 10 Maret 2017 melakukan mutasi sebelum masa akhir jabatan gubernur berakhir.

Permasalahan dalam penulisan ini adalah untuk mengetahui mutasi yang dilakukan Gubernur terhadap pejabat eselon II Pemerintah Aceh sudah sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku, mengetahui larangan pergantian pejabat oleh Undang-Undang No 10 tahun 2016 telah membatasi kewenangan Gubernur yang telah ditentukan oleh Undang-Undang dan mengetahui konsekuensi hukum bagi Gubernur yang melakukan Mutasi pejabat eselon II Pemerintah Aceh, sebelum 6 bulan masa jabatannya berakhir.

METODE PENELITIAN

Dalam penelitian ini digunakan jenis penelitian hukum normatif (*yuridis normatif*) yakni penelitian yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif.⁶ Penelitian hukum normatif disebut juga penelitian hukum doktrinal, karena penelitian ini dilakukan atau ditujukan hanya pada peraturan-peraturan yang tertulis atau bahan hukum yang lain. Penelitian hukum ini juga disebut sebagai penelitian hukum, hal ini disebabkan karena penelitian lebih banyak dilakukan terhadap data sekunder yang ada di perpustakaan. Penelitian hukum demikian dapat pula dikatakan sebagai lawan dari penelitian hukum empiris.⁷ Metode ini memungkinkan peneliti memahami masalah dalam kerangka berpikir yuridis, baik dari interpretasi peraturan perundang-undangan terkait maupun dengan menggunakan teori hukum yang ada.

Melihat bahwa penelitian jenis yang digunakan adalah yuridis normatif, maka pendekatan yang digunakan terutama adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*).⁸ Pendekatan tersebut melakukan pengkajian peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan kewenangan Gubernur dalam mutasi pejabat eselon II Pemerintah Aceh. Di samping itu, juga digunakan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*)

HASIL DAN PEMBAHASAN

Mutasi yang dilakukan oleh Gubernur terhadap Pejabat Eselon II Pemerintah Aceh sudah sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku dan sesuai prosedur sebagaimana juga meminta pertimbangan dari Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan (BAPERJAKAT), di dalam Pasal 73 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 menyatakan bahwa :

1. Setiap PNS dapat dimutasi tugas dan/atau lokasi dalam 1 (satu) Instansi Pusat, antar-Instansi Pusat, 1 (satu) Instansi Daerah, antar-Instansi Daerah, antar-

⁶ Johnny Ibrahim, *Teori & Metode Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia, Malang, 2012, hlm. 295.

⁷ Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 13.

⁸ *Loc.Cit.*

Instansi Pusat dan Instansi Daerah, dan ke perwakilan Negara Indonesia di luar negeri.

2. Mutasi PNS dalam satu Instansi Pusat atau Instansi Daerah dilakukan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian.
3. Mutasi PNS antar kabupaten/kota dalam satu provinsi ditetapkan oleh gubernur setelah memperoleh pertimbangan kepala Badan Kepegawaian Negara (BKN).
4. Mutasi PNS antar kabupaten/kota antarprovinsi, dan antar provinsi ditetapkan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri setelah memperoleh pertimbangan kepala BKN.
5. Mutasi PNS provinsi/kabupaten/kota ke Instansi Pusat atau sebaliknya, ditetapkan oleh kepala BKN.
6. Mutasi PNS antar-Instansi Pusat ditetapkan oleh kepala BKN.
7. Mutasi PNS dilakukan dengan memperhatikan prinsip larangan konflik kepentingan.
8. Pembiayaan sebagai dampak dilakukannya mutasi PNS dibebankan pada anggaran pendapatan dan belanja negara untuk Instansi Pusat dan anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk Instansi Daerah.⁹

Menurut penulis bahwa di dalam Undang Undang Nomor 10 Tahun 2016 Pasal 71 ayat (2) yang melarang pergantian pejabat oleh kepala daerah 6 bulan sebelum masa jabatannya berakhir merupakan hal yang wajar dikarenakan banyak faktor, salah satunya untuk melindungi dari kewenangan yang melampaui batas atau kesewenangan karena menjelang masa jabatan berakhir, Jika gubernur aceh menganggap UUPA tidak mengatur secara rinci akan hal ini, seharusnya tetap menggunakan aturan hukum yang umum.

Undang-Undang ASN dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 yang melarang pergantian pejabat eselon II dalam hal pernyataan menteri dalam negeri membenarkan hal tersebut karena aceh wilayah otonomi khusus dan diatur di dalam UUPA, Hal ini tidak dibenarkan karena walaupun Aceh merupakan daerah khusus tetapi masih berada dikoridor negara NKRI, artinya aceh memang memiliki UUPA dalam menjalankan dan mengurus kekhususan daerahnya sendiri tetapi dalam hal ini, UU Nomor 11 tahun 2006 tidak diatur mengenai

⁹ Pasal 73 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara

larangan tersebut sehingga seharusnya tidak dibenarkan menjadikan suatu alasan pembenar menggunakan UUPA, seharusnya menggunakan UU terbaru yang mengatur khusus dari yang khusus mengenai larangan pergantian pejabat 6 bulan sebelum berakhirnya masa jabatan gubernur tersebut.

Akibat keluarnya surat Menteri Dalam Negeri (MENDAGRI) yang membenarkan hal tersebut ini menunjukkan tidak konsistennya pemerintah Republik Indonesia yang mana dalam hal ini ada ketidaksesuaian aturan hukum karena adanya benturan antara satu undang undang dengan undang undang lainnya, Apabila dalam kondisi mendesak itu bisa saja dibenarkan akan tetapi harus ada ijin menteri, hanya saja disini muncul surat keputusan tersebut terlebih dahulu baru adanya persetujuan menteri dalam negeri, seharusnya Gubernur Aceh terlebih dahulu memintan persetujuan menteri baru bisa mengeluarkan surat keputusan tersebut, namun dalam hal ini Gubernur bisa saja menunjuk PLT atau memperpanjang masa jabatan sementara menunggu sampai berakhirnya masa jabatan dan menunggu Gubernur yang baru dilantik sehingga tidak ada kesan Gubernur menggunakan kewenangan yang berlebihan, walaupun kewenangan Gubernur dalam pergantian Pejabat Eselon II di lingkungan Pemerintah Aceh mempunyai dasar hukumnya Undang-Undang Pemerintah Aceh (UUPA) Nomor 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

Dalam pasal 119 ayat (1) Gubernur diberi kewenangan merombak kabinetnya, yang berbunyi antara lain

1. Pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian dari dan dalam jabatan eselon II pada Pemerintah Aceh ditetapkan oleh Gubernur.
2. Pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian dari dan dalam jabatan eselon II pada pemerintah kabupaten/kota ditetapkan oleh bupati/walikota.

Kewenangan Pemerintah Aceh untuk merotasi kembali pejabat Satuan Kerja Perangkat Aceh (SKPA) juga tertuang dalam pasal 100 ayat 1 disebutkan "perangkat daerah Aceh terdiri atas Sekretaris Daerah, Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA), Dinas Aceh dan lembaga teknis Aceh yang diatur dengan Qanun Aceh" Dasar Gubernur.

Mutasi yang dilakukan oleh Gubernur berdasarkan Undang-Undang Pemerintahan Aceh Tahun 2006 Pasal 119 terhadap pejabat eselon II telah sesuai

menurut Gubernur Aceh dalam pemaparannya menjelaskan mutasi tersebut tidak melanggar ketentuan yang ada dan sudah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku akan tetapi berdasarkan Undang-Undang ASN dan Undang-Undang No 10 Tahun 2016 larangan tersebut jelas diatur baik tata cara mutasi dan larangan *incumbent* / petahana melakukan mutasi / penggantian pejabat yang mana harus ada berkaitan dengan seluruh aturan hukum yang berlaku agar tidak berbenturan satu dengan yang lainnya, dalam hal ini untuk menjawab mutasi yang dilakukan oleh gubernur aceh tersebut telah mendapat persetujuan menteri dalam negeri walaupun persetujuan menteri tersebut datang belakangan setelah mutasi tersebut terjadi.

Mutasi ini sudah melewati berbagai pertimbangan, gubernur sudah memperhatikan jauh-jauh hari, ada SKPA yang tidak mengikuti peraturan. Ada sesuatu yang tidak benar. Terutama yang menyangkut disiplin dan loyalitas, Kepala Baperjakat yang juga Sekretaris Daerah Aceh, Drs. Dermawan MM menjelaskan, sebagai badan pertimbangan jabatan dan kepangkatan, pihaknya sudah menjalankan tugas sesuai dengan aturan yang berlaku yaitu memberikan pertimbangan dalam penetapan dan pemberhentian pejabat kepada gubernur Aceh.¹⁰

Kepala Biro Hukum Pemerintah Aceh, Endrian, yang memberikan penjelasan dari sudut pandang hukum mengatakan, mutasi pejabat eselon II Aceh sudah sesuai hukum, Akan tetapi mutasi tersebut tidak terlepas kaitannya dengan pengukuhan pejabat eselon II, ada tiga penyebab mutasi pertama, tidak sejalan dengan filosofi hukum yang dikehendaki pasal 124 ayat 4 Peraturan Presiden 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah. Kedua, tak sejalan dengan Kepres 23 tahun 2015 pasal 6, dan penyebab yang ketiga ada pegawai eselon II yang berakhir masa jabatannya,”¹¹

Pemerintah Aceh sendiri berpendapat telah sesuai dengan aturan hukum, Tetapi menurut analisis penulis hal ini tetap saja tidak sesuai dengan aturan perundang undangan yang berlaku dimana ada 2 UU yang dilanggar oleh Gubernur Aceh yaitu UU ASN dan UU Nomor 10 Tahun 2016 yang lebih khusus mengatur larangan pergantian pejabat 6 bulan sebelum jabatan kepala daerah

¹⁰ *Serambi Indonesia* 12 Juni 2017

¹¹ *Wawancara*, Endrian, Kepala Biro Hukum Pemerintah Aceh, 19 Juni 2017

berakhir, Ini bisa menjadi preseden buruk bagi daerah daerah lain dan ketatanegaraan di Indonesia akibat tidak konsistennya menteri dalam negeri yang melegalkan hal tersebut, Sehingga bisa dikatakan bahwa walaupun UUPA khusus mengatur tentang pemerintahan Aceh tetapi ada hal yang lebih khusus dalam UU terbaru yaitu UU ASN dan UU Nomor 10 Tahun 2016 yang mengatur masalah kewenangan Gubernur dalam pergantian pejabat sebelum 6 bulan masa jabatan kepala daerah berakhir.

Larangan Pergantian Pejabat dalam Undang-Undang Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota tersebut dapat diterapkan pada Pemerintah Aceh sehubungan dengan adanya UUPA yang bersifat khusus, Petahana atau Kepala Daerah yang masa jabatannya segera habis dan hendak maju lagi di pemilihan kepala daerah tidak diperkenankan memutasi pegawai negeri sipil (PNS). Paling tidak enam bulan menjelang pemungutan suara pilkada, petahana sudah tidak boleh lagi memutasikan PNS, karena ada aturan bahwa pejabat aparatur sipil negara (ASN) tidak dirotasi dalam waktu minimal 6 bulan sebelum pemungutan. Kepala daerah yang menjadi petahana dalam pilkada kalau memutasi orang enam bulan sebelum selesai masa jabatan itu sudah salah, ada sanksinya.

Larangan mutasi pegawai jelang pilkada beserta sanksinya diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015, sebagaimana diubah menjadi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Wali Kota. Pasal 71 ayat 1 UU itu disebutkan, pejabat negara, pejabat aparatur sipil negara, dan kepala desa dilarang membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu calon selama masa kampanye.

Pada ayat 2 diatur pula bahwa petahana atau *incumbent* dilarang melakukan penggantian pejabat 6 bulan sebelum masa jabatannya berakhir. Kemudian pada ayat 3 disebutkan, petahana dilarang menggunakan program dan kegiatan Pemerintahan Daerah untuk kegiatan pemilihan 6 bulan sebelum masa jabatannya berakhir. Petahana juga tidak boleh menjalankan program dan kegiatan untuk kepentingan pemilihan 6 bulan sebelum pemungutan suara.

Larangan penggantian pejabat tertuang dalam pasal 71 undang-undang nomor 10 tahun 2016 Tentang Perubahan kedua atas undang-undang nomor 1

tahun 2015 tentang penetapan peraturan pemerintah pengganti undang-undang nomor 1 tahun 2014 tentang pemilihan gubernur, bupati, dan walikota yaitu :

1. Pejabat Negara, Pejabat Daerah, Pejabat Aparatur Sipil Negara, Anggota TNI/POLRI, dan Kepala Desa atau sebutan lain/Lurah dilarang membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon
2. Gubernur atau Wakil Gubernur, Bupati atau Wakil Bupati, dan Walikota atau Wakil Walikota dilarang melakukan penggantian pejabat 6 (enam) bulan sebelum tanggal penetapan pasangan calon sampai dengan akhir masa jabatan kecuali mendapat persetujuan tertulis dari Menteri.
3. Gubernur atau Wakil Gubernur, Bupati atau Wakil Bupati, dan Walikota atau Wakil Walikota dilarang menggunakan kewenangan, program, dan kegiatan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon baik di daerah sendiri maupun di daerah lain dalam waktu 6 (enam) bulan sebelum tanggal penetapan pasangan calon sampai dengan penetapan pasangan calon terpilih.
4. Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sampai dengan ayat (3) berlaku juga untuk pejabat Gubernur atau Penjabat Bupati/Walikota.

Penulis berpendapat pelanggarannya adalah melanggar ketentuan pasal 71 ayat 2 yang mengatakan bahwa kepala daerah dilarang melakukan mutasi enam bulan sebelum penetapan sebagai calon hingga berakhir masa jabatan kecuali ada izin dari menteri dalam negeri, karena yang menjadi landasan Gubernur melakukan mutasi adalah Undang-Undang Pemerintah Aceh, di mana dalam undang-undang tersebut hanya terdapat satu pasal yang mengatakan tentang kewenangan Gubernur untuk memutasikan pejabat, bagaimana mengangkat, kapan boleh tidak itu, tidak diatur oleh undang-undang pemerintah Aceh, sedangkan Peraturannya hanya terdapat dalam Undang-undang ASN dan pasal 71 ayat (2).

Komisi Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat KASN adalah lembaga nonstruktural yang mandiri dan bebas dari intervensi politik, di dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara ada beberapa asas yaitu

- a. Asas Kepastian Hukum adalah dalam setiap penyelenggaraan kebijakan dan Manajemen ASN mengutamakan landasan peraturan perundangundangan, kepatutan, dan keadilan.
- b. Asas Profesionalitas adalah mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- c. Asas Proporsionalitas adalah mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban Pegawai ASN.
- d. Asas Keterpaduan adalah pengelolaan Pegawai ASN didasarkan pada satu sistem pengelolaan yang terpadu secara nasional.
- e. Asas Delegasi adalah bahwa sebagian kewenangan pengelolaan Pegawai ASN dapat didelegasikan pelaksanaannya kepada kementerian, lembaga pemerintah nonkementerian, dan pemerintah daerah.
- f. Asas Netralitas adalah bahwa setiap Pegawai ASN tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun.
- g. Asas Akuntabilitas adalah bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan Pegawai ASN harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- h. Asas Efektif dan Efisien adalah bahwa dalam menyelenggarakan Manajemen ASN sesuai dengan target atau tujuan dengan tepat waktu sesuai dengan perencanaan yang ditetapkan.
- i. Asas Keterbukaan adalah bahwa dalam penyelenggaraan Manajemen ASN bersifat terbuka untuk publik.
- j. Asas Nondiskriminatif adalah bahwa dalam penyelenggaraan Manajemen ASN, KASN tidak membedakan perlakuan berdasarkan jender, suku, agama, ras, dan golongan.
- k. Asas Persatuan dan Kesatuan adalah bahwa Pegawai ASN sebagai perekat Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- l. Asas Keadilan dan Kesetaraan adalah bahwa pengaturan penyelenggaraan ASN harus mencerminkan rasa keadilan dan kesamaan untuk memperoleh kesempatan akan fungsi dan peran sebagai Pegawai ASN.

m. Asas Kesejahteraan adalah bahwa penyelenggaraan ASN diarahkan untuk mewujudkan peningkatan kualitas hidup Pegawai ASN.¹²

Sofian Efendi selaku Ketua Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) mengatakan dalam mengisi kekosongan Jabatan Pimpinan Tingkat (JPT) atau eselon II di lingkungan pemerintah daerah, setiap kepala daerah (Gubernur, Bupati, Wali Kota) diwajibkan melakukan Fit and Propertest atau lelang jabatan sesuai dengan Sistem Merit (Berdasarkan Prestasi) agar terpilih pejabat yang mumpuni dan berkompeten di bidangnya. Pemilihan Jabatan Pimpinan Tingkat (JPT) dengan Sistem Merit adalah cara mendapatkan pejabat yang memiliki kualifikasi dan potensi yang diperlukan untuk sebuah jabatan. Yang memilih itu adalah Panitia Seleksi Independen kata Ketua Komisi Aparatur Sipil Negara¹³

Kasi Supervisi Kepegawaian BKN Aceh, Muhammad Nursani mengatakan Sistem Merit dalam pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT) yang berlangsung di Banda Aceh untuk membekali kepala daerah terpilih tentang aturan atau pedoman dalam melakukan mutasi, menurut Makmur, selama ini di Aceh sering terjadi pemindahan dengan serta merta dan tidak sesuai dengan sistem merit. Khusus di Aceh kewenangan pelantikan tetap berada pada Gubernur/Bupati/Wali Kota, tetapi Prosedur Pengangkatan Pejabat mengacu UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dan PP Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen PNS, dalam Pasal 118 ayat 1 UUPA juga disebutkan manajemen PNS Aceh merupakan satu kesatuan manajemen secara nasional, artinya Undang-Undang Pemerintah Aceh (UUPA) tunduk kepada Undang-Undang Kepegawaian.¹⁴

Konsekuensi hukum bagi gubernur yang melakukan Pemutasian Pejabat Eselon II Pemerintah Aceh sebelum 6 bulan masa jabatannya berakhir, Gubernur atau wakil gubernur, bupati atau wakil bupati, dan wali kota atau wakil walikota selaku petahana melanggar ketentuan sebagaimana di maksud ayat 2 dan 3 dalam pasal 71 undang-undang nomor 10 tahun 2016 tentang Perubahan kedua atas undang-undang nomor 1 tahun 2015 tentang penetapan peraturan pemerintah

¹² Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara

¹³ *Opcit Serambi Indonesia*, 12 Juni 2017

¹⁴ *Wawancara*, Muhammad Nursani, Kasi Supervisi Kepegawaian BKN Aceh, 19 Juni 2017

pengganti undang-undang nomor 1 tahun 2014 tentang pemilihan gubernur, bupati, dan walikota petahana tersebut dikenai sanksi pembatalan sebagai calon KPU provinsi atau KPU Kabupaten atau kota dan Sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat 1 sampai ayat 3 yang bukan petahana diatur sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pemutasian yang dilakukan pemerintah aceh harus melalui beberapa proses seleksi dipenuhi untuk melakukan mutasi terhadap pejabat eselon II dilingkungan pemerintah dalam proses seleksinya apabila tidak seperti sistem merit maka mutasi tersebut melanggar sistem merit (berdasarkan prestasi). Sistem merit sudah menjadi tugas kami selaku KASN untuk mengenakan sanksi kepada kepala daerah berupa membatalkan pemilihan itu dan meminta agar dipilih ulang. Ini diatur dalam Undang Undang Nomor 5 Tahun 2014 dan Permenpan Nomor 13 Tahun 2016 ujarnya,¹⁵

Selama ini proses mutasi yang dilakukan kepala daerah di aceh banyak melanggar aturan karena tidak sesuai dengan sistem merit. Bahkan aceh masuk dalam daftar merah KASN dalam hal bongkar pasang kabinet. Kasi Supervisi Kepegawaian, Muhammad Nursani menambahkan proses mutasi harus dilakukan sesuai peraturan dan syarat yang berlaku yaitu :

- a. harus adanya kualifikasi calon JPT (Jabatan Pimpinan Tingkat),
- b. harus memenuhi kompetensi yang dibutuhkan,
- c. harus adanya pengalaman jabatan si calon,
- d. dan usianya tidak boleh melebihi 56 tahun

Selain ini dalam mekanisme Pengangkatan JPT (Jabatan Pimpinan Tingkat) juga harus ada perencanaan, adanya Panitia Seleksi (Pansel) Independen yang anggotanya tidak terlibat dalam partai politik, Syarat itu diatur dalam PP Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen PNS dan UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.¹⁶

Sistem Merit adalah kebijakan dan Manajemen ASN yang berdasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil dan wajar dengan tanpa membedakan latar belakang politik, ras, warna kulit, agama, asal usul, jenis

¹⁵ *Opcit Serambi Indonesia* 12 juni 2017

¹⁶ *Opcit Wawancara*, Muhammad Nursani, Kasi Supervisi Kepegawaian BKN Aceh, 19 Juni 2017

kelamin, status pernikahan, umur, atau kondisi kecacatan, sedangkan Manajemen Aparatur Sipil Negara (ASN) adalah pengelolaan ASN untuk menghasilkan Pegawai ASN yang profesional, memiliki nilai dasar, etika profesi, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Prosesnya harus dilakukan sesuai aturan Panitia Seleksi (Pansel) yaitu :

- a. Akan melakukan tahapan administrasi,
- b. Penilaian kompetensi yang dibantu oleh Asesor,
- c. Melakukan wawancara
- d. Penetapan kelulusan.

Mutasi itu bisa dilakukan apabila pejabat yang bersangkutan sudah memegang jabatan minimal dua tahun. Setelah itu baru dilakukan evaluasi , kalau prestasi kerjanya tidak baik dalam satu tahun berakhir maka pejabat tersebut diberi kesempatan selama enam bulan untuk memperbaiki kinerjanya jika tidak berubah baru di mutasi jadi tidak sembarangan melakukan mutasi jelas dia. Setelah itu kepala terpilih juga dilarang melakukan mutasi enam bulan setelah dilantik karena melanggar UU Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pilkada kecuali mendapat izin tertulis dari Mendagri yang boleh dilakukan adalah merevisi APBD.¹⁷

Pasal 33 ayat (1) berdasarkan hasil pengawasan yang tidak ditindaklanjuti sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 ayat (3), Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) merekomendasikan kepada Presiden untuk menjatuhkan sanksi terhadap Pejabat Pembina Kepegawaian dan Pejabat yang Berwenang yang melanggar prinsip Sistem Merit dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Ayat 2 Sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa :

- a. Peringatan
- b. teguran;
- c. perbaikan, pencabutan, pembatalan, penerbitan keputusan, dan/atau pengembalian pembayaran;
- d. hukuman disiplin untuk Pejabat yang Berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan

¹⁷ *Opcit Serambi Indonesia*, 12 Juni 2017

- e. sanksi untuk Pejabat Pembina Kepegawaian, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan oleh :

- a. Presiden selaku pemegang kekuasaan tertinggi pembinaan ASN, terhadap keputusan yang ditetapkan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian dan
- b. Menteri terhadap keputusan yang ditetapkan oleh Pejabat yang Berwenang, dan terhadap Pejabat Pembina Kepegawaian di tingkat provinsi dan kabupaten/kota.

Sanksi terberat yang akan diberikan kepada pejabat selaku *incumbent* yang dengan secara sengaja telah melakukan mutasi enam bulan sebelum penetapan pasangan calon, sesuai rujukan larangan UU Pemilu 2016 Pasal 71 ayat 2, bakal diganjal dengan pencopotan dari jabatannya, serta pembatalan dari pencalonan pemilukada. Para pejabat itu diantaranya Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati dan Walikota, Wakil Walikota.

Penulis berpendapat seharusnya Kepala Daerah gubernur, wakil gubernur walikota, wakil waliota yang ingin melakukan perombakan kabinet, diharuskan menyertakan izin tertulis dari Mendagri. Apabila tidak ada izin tertulis tersebut, petahana berkonsekuensi dikenakan sanksi yang terdapat pada ketentuan tentang mutasi yang mengikat pada UU Aparatur Sipil Negara (ASN), yang kemudian juga ditambah dengan ketatnya revisi UU Pemilu 2016. Muara dari pelanggaran tata aturan tersebut, dapat berbuah diskualifikasi atau pidana, jika terdapat rekayasa *incumbent* dalam melakukan mutasi.

KESIMPULAN

Dalam UU Nomor 10 Tahun 2016, kepala daerah (Gubernur atau Wakil Gubernur, Bupati atau Wakil Bupati, dan Walikota atau Wakil Walikota) dilarang melakukan penggantian pejabat 6 (enam) bulan sebelum tanggal penetapan pasangan calon sampai dengan akhir masa jabatan kecuali mendapat persetujuan tertulis dari Menteri. Aturan ini merupakan perubahan dari UU sebelumnya (UU Nomor 8 Tahun 2015) dimana dalam aturan sebelumnya petahana tidak boleh merombak kabinet 6 bulan sebelum akhir masa jabatan namun di dalam ketentuan

UU nomor 10 tahun 2016 ditambah ketentuan menjadi sampai penetapan pasangan calon dan akhir masa jabatan.

Sebagaimana ketentuan yang termaktub dalam Pasal 199 UU Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pilkada (Perubahan kedua UU Nomor 8 Tahun 2015, ketiga UU nomor 10 Tahun 2016) , dimana disebutkan bahwa “ *Ketentuan dalam Undang-Undang ini berlaku juga bagi penyelenggaraan Pemilihan di Provinsi Aceh, Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Provinsi Papua, dan Provinsi Papua Barat, sepanjang tidak diatur lain dalam Undang-Undang tersendiri*”. Dalam UUPA tidak diatur mengenai larangan penggantian pejabat sebelum 6 (enam) bulan sejak ditetapkan sebagai pasangan calon dan akhir masa jabatan sehingga UU Nomor 10 Tahun 2016 dapat secara hukum berlaku bagi propinsi Aceh.

Dalam larangan tersebut yang terdapat di dalam UU Nomor 10 Tahun 2016, Sudah diatur berbagai konsekuensi hukum secara jelas di dalam peraturan perundang undangan yang berlaku antara lain, UU ASN PP Nomor 11 Tahun 2017 dan Penetapan Menteri PAN RB bahwa konsekuensi hukum tersebut jelas adanya dan bagi petahana yang sudah di tetapkan sebagai pasangan calon diganjar dengan UU PEMILU.yang mana bisa membatalkan keikutsertaan dalam pilkada apabila melakukan pelanggaran pada UU Nomor 10 Tahun 2016 Pasal 71 Ayat (2) tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

- Ateng Syafrudin, *Pengaturan Koordinasi Pemerintahan Di Daerah*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993.
- Widjaja HAW, *Penyelenggaraan otonomi di Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005.
- Deddy Supriady B. dan Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah* PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2002.
- Jimly Asshiddiqie , *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010.

W. Ridwan Tjandra, *Hukum Administrasi Negara*, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta, 2008.

Johnny Ibrahim, *Teori & Metode Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia, Malang, 2012.

Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010.